



Horyzonty Polityki  
2023, Vol. 14, N° 49



**GRZEGORZ RADOMSKI**

<http://orcid.org/0000-0001-6843-6693>  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
[g.radomski@wp.pl](mailto:g.radomski@wp.pl)  
DOI: 10.35765/HP.2478

## **Samorząd terytorialny jako instytucja naprawy demokracji we współczesnej polskiej myśli politycznej**

### *Streszczenie*

**CEL NAUKOWY:** Głównym celem jest analiza dyskursu dotyczącego wykorzystania instytucji samorządu terytorialnego do przezwyciężenia kryzysu demokracji. Cele szczegółowe to prezentacja propozycji dotyczących rozwoju samorządności w Polsce, a także przekształcenia Senatu w izbę samorządową.

**PROBLEM I METODY BADAWCZE:** Głównym problemem badawczym jest określenie miejsca i roli samorządu w polskim dyskursie publicznym po 1989 roku ze szczególnym uwzględnieniem okresu po 2015 roku. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w tekście jest analiza treści. Jej uzupełnienie stanowią metoda instytucjonalna oraz komparatystyczna. W celu odpowiedzi na pytania badawcze przeanalizowano publicystykę, prasę oraz wypowiedzi medialne.

**PROCES WYWODU:** W rozważaniach wstępnych ukazano potencjalną rolę samorządu jako instytucji sprzyjającej poczuciu bezpieczeństwa obywatelskiego. W kolejnych fragmentach analizie poddano koncepcję demokratyzacji demokracji za pomocą samorządu oraz instytucjonalne projekty modyfikacji samorządu i zwiększenia jego roli poprzez przekształcenie Senatu w izbę samorządową. Zaprezentowano też krytyczny wobec instytucji samorządu dyskurs.

**WYNIKI ANALIZY NAUKOWEJ:** W artykule wykazano, iż samorząd odgrywa istotną rolę w projektach naprawy demokracji. Dostrzega się jego rolę wychowawczą, ekonomiczną. Istotną rolę odgrywa wymiar instytucjonalny. W tym ostatnim wypadku obok idei powołania izby samorządowej obecne są koncepcje wzmocnienia pozycji ustrojowej samorządu poprzez ograniczenie roli wojewódzkiej administracji państwowej. Nawet środowiska dostrzegające wady samorządności uznają rolę tej instytucji jako instrumentu naprawy demokracji.

Sugerowane cytowanie: Radomski, G. (2023). Samorząd terytorialny jako instytucja naprawy demokracji we współczesnej polskiej myśli politycznej. *Horyzonty Polityki*, 14(49), 223–240. DOI: 10.35765/HP.2478.

**WNIOSKI, INNOWACJE, REKOMENDACJE:** W dyskursie publicznym w Polsce podkreśla się, iż samorząd terytorialny może odegrać rolę instytucji sprzyjającej partycypacji obywatelskiej, a tym samym znacząco przyczynić się do przezwyciężenia kryzysu demokracji. Rolę taką może odegrać tylko samorząd zreformowany. Wizje przekształceń tej instytucji przybierają jednak różne kształty.

---

---

**SŁOWA KLUCZOWE:**

samorząd terytorialny, kryzys demokracji, myśl polityczna, demokratyzacja, decentralizacja.

*Abstract*

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN INSTITUTION  
FOR THE REPAIR OF DEMOCRACY IN  
CONTEMPORARY POLISH POLITICAL THOUGHT

**RESEARCH OBJECTIVE:** The main objective is to analyse the discourse on the use of local self-government institutions to overcome the crisis of democracy. The specific objectives are to present proposals for the development of self-governance in Poland and also proposals for the transformation of the Senate into a chamber of self-government.

---

---

**THE RESEARCH PROBLEM AND METHODS:** The main research problem is to determine the place and role of self-government in Polish public discourse after 1989 with a special focus on the period after 2015. The primary research method used in the text is content analysis. It is complemented by an institutional and comparative method. In order to answer the research questions, journalism, press and media statements were analysed.

---

---

**THE PROCESS OF ARGUMENTATION:** In the introductory considerations, the potential role of local self-government as an institution for fostering a sense of civic security is shown. In the following sections, the concept of democratisation of democracy through self-government and institutional projects for transforming self-government and increasing the role of self-government by transforming the Senate into a chamber of self-government are analysed.

---

---

**RESEARCH RESULTS:** The article shows that local self-government plays an important role in democracy repair projects. Its educational, economic role is recognized. An important role is played by the institutional dimension. In the latter case, in addition to the idea of establishing a chamber of local government, the concepts of strengthening the systemic position of local government by reducing the role of the provincial state administration are present.

---

---

**CONCLUSIONS, INNOVATIONS, AND RECOMMENDATIONS:**

Public discourse in Poland emphasises that local self-government can play the role of an institution that fosters civic participation and thus play an important role in overcoming the crisis of democracy. Such a role can only be played by a reformed self-government.

---

---

**KEYWORDS:**

self government, crisis of liberal democracy, political thought, democratization, decentralization

**WSTĘP**

Celem artykułu jest analiza debaty publicznej w Polsce dotyczącej roli samorządu i samorządowców w ustroju demokratycznym, a w szczególności możliwości dokonywania przy pomocy wspomnianej instytucji korekty demokracji. W celu rozwiązania problemu badawczego wykorzystano metodę idealizacyjną Maxa Webera. Zgodnie z nią każda osoba, byt społeczny lub proces mogą być usytuowane na kontinuum pomiędzy dwoma antynomicznymi typami idealnymi. W analizowanym problemie będzie to oś między podmiotami postrzegającymi samorząd jako instytucję korekty demokracji a tymi, które negują taką możliwość.

Odpowiedź na pytanie o rolę samorządu w neutralizowaniu skutków kryzysu demokracji zależy jednak od tego, gdzie umiejscowiono jego źródła (Święcicki, 2019, s. 58–60). Stanowiska w dyskursie lokowane są w przestrzeni pomiędzy uznaniem, że kluczową rolę odgrywa aktywność populistów, oraz szerszą perspektywą dostrzegającą źródło kryzysu w mechanizmach funkcjonowania demoliberalnego państwa (Lewandowski, 2022). Odwołując się do narracyjnego konceptu „kryzysu demokracji”, różne nurty myśli politycznej starają się też zasugerować, iż posiadają alternatywę i są w stanie wskazać środki zaradcze (Bucholc, 2016, s. 129). Konstatacja ta i przywoływane wcześniej rozważania pozwalają na postawienie kilku hipotez badawczych.

Hipoteza pierwsza: W polskim dyskursie publicznym dominuje pogląd, iż decentralizacja może stanowić antidotum na wspomniany kryzys demokracji.

Hipoteza druga: Najbardziej doprecyzowanym rozwiązaniem ustrojowym związanym z wykorzystaniem potencjału samorządu była propozycja przekształcenia Senatu w izbę samorządową lub regionalną.

Hipoteza trzecia: Pogląd, iż samorząd w praktyce pozbawiony jest populizmu, gdyż w rzeczywistości realizuje tylko użyteczne cele, nie uzyskał pełnej aprobaty. Bardziej reprezentatywne jest odmienne stanowisko akcentujące, że władze samorządowe nie są pozbawione antydemokratycznej pokusy (Szymański, 2020, s. 68).

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w artykule była analiza treści rozumiana jako badanie w tekście tego, co szczególne i jakościowe, a nie frekwencyjne i ilościowe (Palska, 1999, s. 166; Backer & Rak, 2020, s. 74; Szczepaniak, 2012, s. 42). Podstawową bazę źródłową natomiast stanowią programy partii politycznych, publicystyka, prasa oraz opracowania naukowe. W niewielkim stopniu wykorzystano ślady myśli politycznej, czyli opisy podjętych decyzji. W każdym wypadku starano się odpowiedzieć na pytanie, czy twórca myśli politycznej, wytwarzając źródła, nadawał im sens socjotechniczny i propagandowy czy raczej przekazywał swoje poglądy (Trembicka, 2015, s. 196). Pomocnicze znaczenie dla prowadzonych badań miała metoda komparatystyczna i analiza systemowa.

## SAMORZĄD JAKO ELEMENT BEZPIECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Inspirację dla prowadzonych rozważań stanowiła praca Beniamina Barbera „Gdyby burmistrzowie rządili światem”, ale bardziej istotny był podtytuł „dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta” (Barber, 2014). W dyskursie światowym dominują też określenia typu „bunt miast” (Harvey, 2012) czy „odrodzenie miast” (Majer, 2014). Renesans obywatelskiej aktywności dostrzegano po 1989 roku także na polskiej wsi (Bilewicz, 2013). Punktem odniesienia dla prowadzonych rozważań pozostaje refleksja dotycząca kondycji demokracji w Polsce zdominowana przez pojęcia kryzysu, zmierzchu czy końca (Walecka, 2021, s. 57). Nie wnikając szerzej w treść toczonych dyskusji, można wskazać na jej trzy najczęściej analizowane wymiary: instytucjonalny, obywatelski i ideologiczny. Wyraźnym przejawem

spadku zaufania do systemu jest obniżenie zaufania do wybieralnych instytucji. Dostrzegalny jest spadek frekwencji wyborczej, zanik identyfikacji partyjnej czy zwiększenie chwiejności wyborczej. Z badań opinii publicznej wynika natomiast, iż od 2006 roku odsetek pozytywnych ocen samorządów lokalnych przekracza 50%, a przez ostatnie pięć lat utrzymywał się powyżej 70%. W raporcie CBOS z września 2021 roku władze swoich miast i gmin pozytywnie oceniło 66% badanych, zaś negatywnie – 22%. Natomiast 47% Polaków pozytywnie ocenia działania prezydenta, 23% Sejmu, 31% Senatu, 23% Trybunału Konstytucyjnego, 29% sądów, 25% prokuratury, 45% Kościoła katolickiego (Gendźwiłł & Wiszejko-Wierzbicka, 2022, s. 19). Przedstawiciele Forum Rozwoju Demokracji Lokalnej dość sceptycznie oceniają jednak przytoczone dane:

Samorządowcy lubią się chwalić danymi CBOS-u, gdzie pytani o zaufanie do parlamentu, prezydenta, wojska, policji i samorządu deklarują zaufanie do samorządu na poziomie 70 procent. Tak. W tym kontekście, gdy pytamy o te wszystkie różne instytucje, to zaufanie może tyle wynosić. Gdy pytamy ludzi o to, w jakim stopniu są zadowoleni z tego, jak funkcjonuje demokracja w ich gminie, to zadowolonych jest 36 procent (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2023).

Jednocześnie 3/4 Polaków uważa, że rząd państwa nie powinien mieć większego wpływu na działania samorządów.

Powszechnie też dominuje przekonanie, iż reforma samorządowa była najbardziej udaną reformą transformacyjną. Warto również odnotować, iż nadal w Polsce dominuje klasyczny model kariery od szczebla lokalnego do centralnego (Majcherkiewicz, 2017, s. 70).

We współczesnej polskiej myśli politycznej istotną rolę odgrywa też perspektywa wspólnotowa. Nieco upraszczając, można wspomnieć, iż autorzy piszący o późnej nowoczesności czy nowoczesności refleksyjnej podnoszą między innymi fakt, iż następuje odrodzenie wspólnot lokalnych (Koczanowicz, 2022). Pytanie, jakiej wspólnoty politycznej potrzebują Polacy, wiąże się niejednokrotnie z odwołaniem do ideałów pierwszej Solidarności. Nieprzypadkowo też z jej dziedzictwa często wybiera się idee samorządnej Rzeczypospolitej. (Fundacja Batorego, 2021). W jednym z opracowań Fundacji Batorego zauważono:

Dziś mierzymy się w Polsce z polityczną mobilizacją, której stawką nie jest korekta wypracowanego ładu, lecz jego zakwestionowanie i w konsekwencji odrzucenie dziedzictwa demokratycznej Samorządnej Rzeczypospolitej. Czy rzeczywiście wyczerpało się ono? Odpowiedź na to pytanie nie kryje się w deklaracjach przywiązania do starych wartości, tylko w zdolności do wypracowania nowych praktyk i realizacji tych wartości w realnym, konkretnym społeczeństwie (Sześciło, 2019, s. 9).

Z kolei w literaturze socjologicznej dominuje przekonanie, iż więzi sąsiedzkie sprzyjają budowaniu tożsamości i zaufania, ale także tworzą zasób do mobilizacji i są czynnikiem ułatwiającym terenową organizację protestu (Kowalewski, 2016, s. 42).

Na początku transformacji Andrzej Stelmachowski stwierdzał, iż wprowadzenie ustaw samorządowych umocni demokrację na dole i gdyby wichry historii chciały ją powstrzymać i zmienić zachodzące procesy, z pewnością samorząd się temu przeciwstawi (Radomski, 2017). Następnie w polskiej myśli politycznej samorząd traktowany był jako:

- instytucja obrony demokracji,
- instrument demokratyzowania demokracji,
- narzędzie korygowania wad demokracji.

Po raz pierwszy podkreślenie roli samorządu jako bariery omnipotencji państwa zostało zaprezentowane w 1993 roku po wyborach wygranych przez wywodzące się z PRL-u ugrupowania. Powstały wówczas Klub 12 Września właśnie w zakorzenieniu demokracji na poziomie lokalnym dostrzegał szansę na jej ugruntowanie. Podobnie po 2015 roku wyraźnie wybrzmiewa narracja, iż samorząd jest elementem lub wręcz ostatnim bastionem obrony demokracji. Najdobitniej pogląd ten wyraził na łamach liberalnego *Liberte* jeden z publicystów, pisząc: „Po zniszczeniu samorządu nikt już nie będzie w stanie jej obronić” (Jaśkowski, 2022). Obecne jest przekonanie, iż symptomem wprowadzenia systemu autorytarnego byłoby podporządkowanie samorządów państwu (Dudek, 2021, s. 66). Dostrzega się w tym wypadku duży potencjał samorządów, konstatując, że w porównaniu do Węgier hegemonia polityczna obecnej władzy jest kwestionowana, a szczebel lokalny wciąż dysponuje dużymi zasobami, poparciem społecznym i konstytucyjną niezależnością do tego, aby przynajmniej z różnym skutkiem kwestionować wysiłki

centralizacyjne (Samorząd w czasie pandemii). Przywoływane są dane z ostatnich wyborach samorządowych. Komentatorzy podkreślają sukces kandydatów opozycyjnych.

Nawet jednak admiratorzy samorządności i możliwości wykorzystania potencjału samorządów dla obrony demokracji dostrzegają deficyty demokracji na poziomie lokalnym. Tylko nieliczne środowiska wzywające do „powrotu na właściwą ścieżkę” postulują petryfikację systemu ukształtowanego po reformie administracyjnej 1998 roku. Dominuje narracja poszerzania pola demokracji i jej obrony. Służyć temu ma aktywne włączanie obywateli w proces podejmowania decyzji na szczeblu lokalnym, a więc, jak pisano, „zrealizowanie w praktyce hasła prawa mieszkańców do miasta”. Najpełniej idea demokratyzacji demokracji wybrzmiała w publicystyce i działaniach ruchów miejskich. Ich popularność spowodowała absorpcję haseł przez inne środowiska. Zgodnie z tą narracją samorząd ma odgrywać głównie rolę wychowawczą, podnieść poziom kultury politycznej, co skutkować będzie także wzrostem aktywności i poparcia dla idei demokratycznych. Wprost o tym pisał Paweł Adamowicz w pracy „Gdańsk jako wspólnota”:

Samorzady powinny w większym stopniu niż dotychczas wziąć na siebie rolę akuszera dobrych praktyk demokratycznych opartych na nieklientystycznej współpracy z organizacjami społecznymi (Adamowicz, 2018, s. 98).

W innym miejscu dodawał: „Obszarem demokratyzacji relacji rządzący – rządzeni powinny stać się gminy, powiaty, województwa” (Adamowicz, 2018, s. 99).

Samorząd jako instytucja korygująca szczególnie polaryzacje polityczną i światopoglądową znalazł odzwierciedlenie w programie zdecentralizowania RP zaproponowanym w 2019 roku przez Inkubator Umowy Społecznej. Jedną z propozycji zakłada przeniesienie sporów światopoglądowych na poziom województw. To w ramach struktur wojewódzkich miano rozstrzygać np. problem aborcji. Każde województwo w tzw. karcie wojewódzkiej określałoby preferowane wartości. Dodatkowo zwiększenie finansowania samorządów pozwoliłoby na lepszy rozwój regionalny. Krytycy koncepcji podkreślali, iż wspólnota na poziomie wojewódzkim nie istnieje, dlatego przeniesienie decyzji mogłoby nastąpić na poziomie gmin. Natomiast zamiast zwiększenia finansowania pojawiła się idea solidarnościowej

redystrybucji zwanej też słoikowym. Sami podatnicy związani z różnymi obszarami decydowaliby, gdzie pozostawić część swojego podatku. Powtórnie przedstawiono projekt w publikacji *Umówmy się na Polskę w 2023 roku*. Dodatkowo zaproponowano, aby kandydaci na sędziów byli akceptowani przez kolegium wójtów na danym obszarze. Ostateczna decyzja należałaby jednak do Krajowej Rady Sądownictwa (Jędrzejczyk, 2023). W przywołanym opracowaniu wskazano trzy dodatkowe obszary decentralizacji w zakresie polityk publicznych: szkolnictwo, polityka historyczna oraz polityka leśna (Kisilowski & Wojciuk, s. 118–119).

Z kolei Fundacja Batorego w opracowaniu „Polska samorządów” zwróciła uwagę na konieczność zmiany funkcjonowania samorządów, wskazując na niezbędność trzeciej fali samorządności i proponowała rozwiązania, które wzmocniłyby partycypację mieszkańców. Pisano:

Polska samorządów to projekt dokończenia samorządowej rewolucji i jej zwieńczenie w zdecentralizowanym samorządowym państwie dobrobytu, polegającym na współpracy samorządu lokalnego i władz centralnych oraz samoorganizującego się społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego (Sześciło, 2019, s. 11).

Przypominano, iż amerykański intelektualista Nassim Nicholas Taleb (Taleb, 2018) dowiódł, że decentralizacja jest najlepszą receptą na zapewnienie odpowiedzialności i możliwość rozliczania polityków, ponieważ skraca dystans między rozliczanymi i rozliczającymi. Dodawano, iż teza ta zawiera wiele racji, jednak pod warunkiem, że mechanizmy odpowiedzialności lokalnych decydentów względem mieszkańców są drożne i skuteczne. Demokracja lokalna nie może się ograniczać do wymiany kiepskich liderów lokalnych czy regionalnych, co dokonuje się podczas wyborów. Dostrzegając zagrożenie, że decentralizacja może być motorem napędzającym nierówności, wskazywano, iż samorząd potrzebuje państwa w roli siły korygującej te nierówności. Na poziomie instytucji władzy centralnej, zwłaszcza parlamentu, powinna zostać wypracowana umowa społeczna co do tego, jak dużą skalę nierówności terytorialnych uznajemy za problem wymagający interwencji centralnej. Do administracji rządowej powinno zaś należeć opracowywanie i wdrażanie metod takiej interwencji.



## KOREKTA INSTYTUCJONALNA. IDEA IZBY SAMORZĄDOWEJ

Najstarszą propozycją wykorzystania potencjału wiedzy samorządowców jest idea przekształcenia Senatu w izbę samorządową. Już w okresie międzywojennym socjaliści wystąpili z taką propozycją, a w okresie transformacji idea taka była udziałem odradzającego się PPS. Następnie podnoszona była także przez część środowisk chadeckich i przede wszystkim PSL (Radomski, 2018, s. 28–29). Jest to jedyna partia, która konsekwentnie w swoich programach przedstawia taki zamysł. Przy czym nie doprecyzowuje, jaki byłby skład izby oraz jakie miałyby kompetencje. W programie z 2018 roku zapisano:

Nowa Izba pełniłaby rolę stabilizatora sytuacji politycznej, rozładując napięcie między administracją rządową, a środowiskami samorządowymi. (...) Środowiska samorządowe i organizacje pozarządowe uzyskalyby wpływ na bieg spraw w państwie, włączając Polaków w nurt życia państwowego (Rzeczpospolita samorządowa. Program wyborczy ludowców na wybory samorządowe 2018).

Pomysł powołania izby samorządowej został zaprezentowany w postulatach samorządowców w 2019 roku w tzw. karcie samorządu. Również w porozumieniu programowym Samorządy dla Polski pojawiła się ta idea. Przy czym uściślono, iż taka izba miałaby prawo weta wobec decyzji, które nie spotkałyby się z aprobatą samorządowców. Jeśli chodzi o skład, to delegowani byliby reprezentanci sejmików wojewódzkich, ewentualnie burmistrzowie i wójtowie. Z kolei w opracowaniu *Umówmy się na Polskę* z 2023 roku wskazano na inny mechanizm wyłaniania izby. Byliby to przedstawiciele samorządów wojewódzkich. Podobny projekt przedstawiła także grupa [zdecentralizowani.pl](https://zdecentralizowani.pl)

Inny pomysł został zaproponowany przez Kazimierza M. Ujazdowskiego. W myśl jego koncepcji Senat składałby się z 50 senatorów. Wybierałyby ich samorządowe kolegia wyborcze, złożone z samorządowców wszystkich szczebli. Byliby to wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast, starostowie oraz marszałkowie województw, a także radni gminni, miejscy, powiatowi i wojewódzcy. Jego zdaniem reforma Senatu ograniczyłaby konflikt partyjny poprzez stworzenie

ram instytucjonalnych, które wymuszałyby dochodzenie do kompromisu (Rzeczycki, 2018).

Natomiast publicyści Klubu Jagiellońskiego zaproponowali, aby część mandatów obsadzona została reprezentantami senatów uniwersyteckich. Wówczas izba wyższa miałaby skład mieszany samorządowo-merytokratyczny. W ten sposób w skład izby weszliby także eksperci (Rzeczycki, 2018).

Najpełniej propozycję powołania izby samorządowej uzasadnił działacz Bezpartyjnych Samorządowców. W jego uzasadnieniu pojawiły się wskazane poniżej argumenty:

- samorząd, szczególnie terytorialny, jest tą sferą działalności publicznej, która w większym stopniu niż państwo kształtuje jakość naszego życia;
- gdyby Senat stał się izbą samorządową, niemożliwe stałoby się zobowiązanie samorządu do podejmowania działań bez wskazania źródeł finansowania;
- samorządowcy są w stanie bardzo szybko ocenić koszty i efekty aktów prawnych i decyzji rządowych (Samorządowy lek na niecałe ustrojowe zło).

Wszystkie te działania doprowadziłyby też do odmrożenia systemu partyjnego.

Inną propozycją powtarzaną przez środowiska samorządowe jest likwidacja urzędu wojewody i przekazanie jego kompetencji marszałkom samorządu wojewódzkiego. Propozycja ta budzi o wiele mniejsze zainteresowanie, natomiast jej projekt został o wiele lepiej doprecyzowany, zwłaszcza w koncepcjach Fundacji Batorego.

Na marginesie wskażmy, iż dyskusja dotycząca powołania izby samorządowej ożywa przy kolejnych zmianach ograniczających kompetencje samorządu na rzecz władzy centralnej.

## W OCENIE SCEPTYKÓW

Postulat zdecentralizowania jako antidotum na usprawnienie zarządzania i poprawę demokracji budzi wątpliwości różnych nurtów polskiej myśli politycznej – przede wszystkim części środowisk konserwatywnych. Jak ujął to publicysta Klubu Jagiellońskiego: czy naprawdę chcielibyście, żeby w Polsce władzę przejęły samorzady?

Obawy budzi głównie kondycja samorządów, brak przejrzystości podejmowanych działań czy korupcja:

Czy rzeczywiście państwo w większym zakresie zarządzane przez samorządy będzie działać lepiej? Dalecy jesteśmy od idealizowania obecnego modelu funkcjonowania samorządu w Polsce. Patrząc na współczesne miasta, możemy stwierdzić, że wiele rzeczy w JST nie działa poprawnie. Wymienić można m.in. dysfunkcyjny system planowania przestrzennego, lokalne układy oraz brak pomysłów na rozwój małych i średnich miast (Wałachowski & Kucharczyk, 2022).

Zwłaszcza postulat weta samorządowego spotkał się z oporem. W dyskusji pojawiają się także wartościujące określenia, których zamiarem jest dyskredytacja przeciwnika na użytek bieżącej walki politycznej bez pogłębionej krytyki przywołanych koncepcji. Mowa o określeniu projektów Fundacji Batorego mianem drogi do rozbiórów czy definiowanych jako propozycja landyzacji Polski, a w konsekwencji grożących rozbiciem dzielnicowym. Projekt utworzenia izby regionalnej postrzegany jest jako imitacja rozwiązań niemieckich. Jako „kopiuj-wklej Bundesrat”. Dostrzec w tym wypadku można konsekwentną krytykę niepotrzebnej, w ocenie PiS, zbytnej decentralizacji państwa (Sanecka-Tyczyńska, 2018, s. 166).

Stosunek do samorządu prezentowany przez partię Prawo i Sprawiedliwość należy rozpatrywać poprzez pryzmat krytyki przemian III Rzeczypospolitej. Ugrupowanie to uznaje samorządność za jedno z niewielu osiągnięć III RP, jednocześnie wskazując na patologie w jej funkcjonowaniu. Wśród nich wymienia się zazwyczaj: kształtowanie się lokalnych układów politycznych i biznesowych, dominację wpływowych na danym terenie grup społecznych, alienowanie się władz samorządowych (Bojarowicz, 2020, s. 16). Według PiS:

władza samorządowa na poziomie wojewódzkim jest przede wszystkim władzą rozdawniczą, ma więc bardzo znaczny wpływ na samorządy niższego szczebla; może też przy użyciu narzędzi finansowych wpływać na wyniki wyborów samorządowych, w ten sposób wzmacniając nową nomenklaturę (Program Prawa i Sprawiedliwości. Wybory samorządowe, 2014, s. 31).

Projekt uczynienia więc z województwa kluczowego niemalże stopnia samorządu, jak w przypadku propozycji Inkubatora Zmian

Społecznych, nie mógł spotkać się z pełną aprobatą. Dodatkowo partia ta opowiada się za prymatem wartości moralnych opartych na tradycji, dlatego trudno byłoby zaakceptować podejmowanie decyzji etycznych przez często przypadkową większość na poziomie lokalnym. Istnieją też obawy przeniesienia konfliktów światopoglądowych na poziom lokalny. Nie oznacza to bagatelizowania roli samorządności. W programie z 2018 roku stwierdzano:

Tak samo nie ma demokracji tam, gdzie mieszkańcy nie mają samorządu terytorialnego z prawdziwego zdarzenia, gdzie mieszkańcy nie mają wpływu na kształt publicznego życia w ich wspólnotach lokalnych. Samorząd jest po prostu koniecznym warunkiem demokracji, bo pozwala nam współdecydować o sprawach dla nas najbliższych, bo daje nam poczucie uczestnictwa, bo dzięki niemu czujemy się obywatelami swojej gminy, powiatu, miasta czy województwa (*Dobra zmiana w samorządzie*, 2018).

Jednocześnie działania ugrupowania skutkujące zwiększeniem nadzoru powodują, iż zdaniem komentatorów nie jest to już tylko zawalowany centralizm (Popławski, 2016, s. 123).

Z drugiej strony wątpliwości wobec propozycji zgłaszanych przez środowiska liberalne i samorządowe zaprezentowali reprezentanci ruchów miejskich podkreślający, iż celem działań promotorów decentralizacji jest wzmocnienie opozycji a nie rzeczywista próba upodmiotowienia społeczności lokalnych. Odnosząc się do hasła samorządów jeden z liderów ruchu Lech Mergler pytał: „Samorządy dla Polski czy dla mieszkańców?” (Mergler, 2020).

## ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, w dyskursie publicznym można dostrzec kilka etapów. W pierwszym okresie po 1989 roku podkreślano znaczenie samorządu jako instrumentu demokratyzacji państwa. W okresie drugiej fazy decentralizacji traktowano rozwój samorządności jako impuls do zwiększenia partycypacji społecznej. Przed wyborami parlamentarnymi w 2019 roku pojawiły się projekty, które miały na celu korygowanie wad demokracji. Mimo dużego zainteresowania ekspertów nie stały się one przedmiotem szerszego zainteresowania

partii politycznych, o czym świadczą programy wyborcze, w których pojawiały się dość rytualne odwołania do obrony samorządów czy – z drugiej strony – ich usprawnienia. Pandemia, która pokazała sprawność i innowacyjność samorządów, nie stała się punktem wyjścia do szerszych dyskusji dotyczących wzmocnienia pozycji gmin. Ciągłe obecna jest propozycja przekształcenia Senatu w izbę samorządową. Projekt ten, jak się wydaje, ma deklaratywnie duże poparcie nie tylko wśród samorządowców. Oficjalnie jednak tylko PSL i Konfederacja zamieściły takie postulaty w programach swoich partii. Powielone zostały pomysły już wcześniej sformułowane, co zdaje się sugerować, iż duża część uczestników dyskusji traktuje obecny kryzys jako efekt działania populistów. W rozwiązaniach proponowanych przez główne ośrodki opiniotwórcze dominuje wręcz stanowisko defensywne dotyczące obrony samorządów. Projekty dotyczą ochrony dotychczasowego modelu, a nie poszukiwania nowych rozwiązań. Przywoływany jest Indeks Samorządności, który stanowi pierwszą próbę kompleksowego uchwycenia zmian siły samorządu na przestrzeni ostatnich lat (2014–2021). Między rokiem 2014 a 2021 jego wartość spadła o prawie 17 pp. (z 73,6 do 56,7). Najbardziej dramatyczny spadek dotyczy siły politycznej samorządu, w drugiej kolejności siły ustrojowej, a tylko w stosunkowo niewielkim – potencjału zadaniowo-finansowego.

Ugrupowania przywołujące te diagnozy zdają się sugerować, iż wyborcy nastawieni na modernizację nie są w centrum zainteresowania partii politycznych. Obecna narracja koncentruje się bardziej na koncepcji odsunięcia przeciwnika od władzy niż projektach reform. Powtarzane są więc stwierdzenia, iż „samorząd jest kotwicą demokracji” czy „nie ma wolności bez samorządności” lub „nie ma demokracji bez wolnego i silnego samorządu”. Wyjątkiem jest ocena Inkubatora Umowy Społecznej. Sugeruje się, iż powstanie „rodzimego modelu reżimu hybrydowego, łączącego elementy demokracji i autorytaryzmu, było niejako wpisane w model ustrojowy przyjęty w Konstytucji 1997 roku” (Jędrzejczyk, 2023). Stąd postulat dalszej decentralizacji.

Z kolei rządzący starają się przedstawić własny cel utrzymania władzy jako interes całego narodu i dyskredytują pomysły wzmocnienia samorządności. Strony konfliktu dowodzą wspólnie, iż do naprawy demokracji potrzebni są zaangażowani obywatele, którzy

nie są jednodniowymi suwerenami, ale sprawują kontrolę nad rządzącymi w sposób ciągły i systematyczny. Brak jak na razie propozycji innych środowisk poza wspomnianymi kilkoma, które świadczyłyby, iż koncepcja przebudowy demokracji w Polsce nie jest ograniczona tylko do puli proponowanej przez partie polityczne.

W ślad za Barberem można wskazać, iż samorządy mogłyby odegrać znaczącą rolę w korekcie demokracji, gdyż w dyskursie publicznym eksponowane jest znaczenie samorządności, a idea cieszy się akceptacją obywateli. W obszarze polskiej myśli politycznej za dość reprezentatywną można uznać wypowiedź Michała Sutowskiego:

Chodzi o samorząd nie tylko stawiający opór władzy centralnej (bo wtedy łatwo o egoistyczną obronę własnych zasobów), ale także będący laboratorium nowych rozwiązań (od lat wiemy, że miasto szybciej uczy się niż państwo) i wchodzący w sojusze z innymi samorządami na rzecz zmian w całym kraju – zamiast dominującej dziś konkurencji o wrywanie sobie kawałków ogólnokrajowego tortu (Sutowski, 2019).

W świetle świadectw myśli politycznej, traktowanej jako rodzaj barometru społecznego, zasadne byłoby zwiększenie autonomii samorządu zarówno w aspekcie programowym, jak i kadrowym, organizatorskim czy inwestycyjnym. Można to uregulować poprzez zwiększenie gwarancji prawnej samodzielności gmin na poziomie ustawowym. Zasadne byłoby także stworzenie funkcji lokalnego rzecznika praw obywatelskich powoływanego przez ogół mieszkańców lub organy władz samorządowych. Kontrolowałby on wykonywanie przepisów lokalnych. Rozważyć też można propozycję grupowej skargi powszechnej oraz stworzenie kodeksu informacji samorządowej (Radomski, 2020, s. 128). Należałoby też zwiększyć aktywność organów Sejmu w zakresie inicjowania działań poprawiających działania polskiego samorządu (Gawłowski & Makowski 2022, s. 415).

Odpowiadając na pytanie dotyczące ulokowania polskich środowisk politycznych na osi centralizacja-decentralizacja, należałoby wskazać, iż z pewnością prosamorządowy charakter reprezentują środowiska liberalne. Część z nich wręcz uznaje zwiększenie uprawnień samorządu za jedyne i wystarczający instrument korekty demokracji. Można ich propozycje nazwać doktryną kieszonkową, czyli

upatrującą możliwość rozwoju demokracji tylko poprzez zmianę jednego elementu (Matyja, 2023, s. 25). Pewien sceptycyzm natomiast widoczny jest w enuncjacjach środowisk konserwatywnych. Potwierdzona natomiast została hipoteza, iż w polskim dyskursie publicznym dominuje pogląd, iż decentralizacja może stanowić antidotum na wspomniany kryzys demokracji.

#### BIBLIOGRAFIA

- Adamowicz, P. (2018). *Gdańsk jako wspólnota*. Gdańsk: słowo/obraz terytoria.
- Backer, R. & Rak, J. (2020). Elementy procesu badawczego myśli politycznej. Wprowadzenie do badania empirycznego. *Myśl Polityczna*, 3(4), 67–78.
- Barber, B. (2014). *Gdyby burmistrzowie rządili światem. Dysfunkcyjne kraje, rozkwitające miasta*. Warszawa: Warszawskie Wydawnictwo Literackie MUZA SA.
- Bilewicz, A. (2013). Państwo niedomiasto, czyli o prawie do wsi. *Nowe Peryferie*, 8. <http://nowe-peryferie.pl/index.php/2013/08/panstwo-niedomiasto-czyli-o-prawie-do-wsi/> (dostęp: 12.02.2014).
- Bojarowicz, T. (2020). Pomiędzy decentralizacją a onnipotencją. Stosunek samorządu terytorialnego i administracji rządowej w II i III Rzeczypospolitej. *Polityka i Społeczeństwo*, 18(2), 9–24.
- Bucholc, M. (2016). Złożoność, kryzys i zaangażowanie. W W. Skąpska, M.S. Szczepański, & Ż. Stasienuk (Red.). *Co po kryzysie* (s. 129–142). Warszawa: PTS.
- Dobra zmiana w samorządzie* (2018), program wyborczy Prawa i Sprawiedliwości. Warszawa.
- Dudek, A. (2021). Neoautorytaryzm kontra późny komunizm. Spór o kształt polskiej demokracji po 2015 roku. W K. Walecka, & K. Wojtas (Red.). *Między demokracją liberalną a nieliberalną* (s. 48–68). Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Fundacja Batorego (2021). *Samorządna Rzeczpospolita 40 lat później*. [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Samorzadna.Rzeczpospolita.40.lat\\_.pозniej.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/10/Samorzadna.Rzeczpospolita.40.lat_.pозniej.pdf) (dostęp: 23.12.2023).
- Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (2023, 21 marca). *Potrzeba zmian w samorządzie*. <https://frdl.org.pl/aktualnosci/potrzeba-zmian-w-samorzadzcie-dyskusja-podczas-kongresu-przewodniczacych-w-wisle> (dostęp: 24.06.2023).

- Gawłowski, R., & Makowski, K. (2022). *Sejmowe komisje do spraw samorządu terytorialnego w latach 1989–2015*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Gendźwiłł, A., & Wiszejko-Wierzbicka, D. (2022). *Polki i Polacy o samorządności*. [https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT\\_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf](https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/02/RAPORT_Polki.i.Polacy.o.samorzadnosci.pdf) (dostęp: 02.04.2023).
- Harvey, D. (2012). *Bunt miast. Prawo do miasta i miejska rewolucja*. A. Kowalczyk (Tłum.). Warszawa: Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana.
- Jaśkowski, R. (2022, 27 maja). *Ostatni bastion walki o demokrację*. <https://liberte.pl/samorzad-ostatni-bastion-walki-o-demokracje/> (dostęp: 23.05.2023).
- Jędrzejczyk, A. (2023, 14 maja). „Umówmy się na Polskę dla ludzi”. *Czy jedno województwo może być konserwatywne a drugie lewicowe?* <https://oko.press/polska-samorzadowa-województwa-umowmy-sie-na-polske> (dostęp: 20.05.2023).
- Karwelis, J. (2018, 13 września). *Samorządowy lek na (niecałe) ustrojowe zło: debata „Rzeczpospolitej” – Jerzy Karwelis*. <https://www.rp.pl/opinie-prawne/art9636721-samorzadowy-lek-na-niecale-ustrojowe-zlo-debata-rzeczpospolitej-jerzy-karwelis> (dostęp: 24.02.2023).
- Kisilowski, M. & Wojciuk, A. et al. (2023) *Umówmy się na Polskę*. Kraków: Znak.
- Koczanowicz, L. (2022). *Niedokończone polityki. Demokracja, populizm, autokracja*. Kraków: Wydawnictwo Pasaże.
- Kowalewski, M. (2016). *Protest miejski. Przestrzenie, tożsamości i praktyki niezadowolonych mieszkańców miast*. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Nomos.
- Lewandowski, A. (2022). Endogenne źródła kryzysu demokracji liberalnej jako przedmiot badań. *Horyzonty Polityki*, 13(44), 85–10. <http://dx.doi.org/10.35765/hp.2299>
- Majcherkiewicz, T. (2017). Kariery polityków regionalnych i nowe ścieżki karier w ujęciu teorii wielopoziomowej. *Studia Lokalne i Regionalne*, 2(68), 69–87. <http://dx.doi.org/10.7366/150949956804>
- Majer, D. (2014). *Odrodzenie miast*. Warszawa: Wydawnictwo Nakowe Scholar.
- Matyja, R. (2023). Narracja pilnie poszukiwana. *Tygodnik Powszechny*, 49, 23–25.
- Mergler, L. (2020, 5 października). *Samorzady dla Polski czy dla mieszkańców?* <https://kongresruchowmiejskich.pl/nasze-tematy/demokracja-miejska/item/72-samorzady-dla-polski> (dostęp: 15.06.2023).
- Palska, H. (1999). Badacz społeczny wobec tekstu. Niektóre problemy analizy jakościowej w socjologii i teorii literatury. W H. Domański,



- K. Lutyńska, & A. Rostocki. *Spojrzenie na metodę. Studia z metodologii badań socjologicznych*. Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Popławski, M. (2016). Zawołowany centralizm? Próba określenia stanowiska Prawa i Sprawiedliwości wobec samorządu terytorialnego prezentowanego w programach i deklaracjach politycznych z lat 2005–2007. W D. Karnowska. *Demokracja w Polsce po 2005 roku* (s. 66–80). Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Program Prawa i Sprawiedliwości. Wybory samorządowe, 2014.
- Radomski, G. (2017). *Spory o samorząd terytorialny w polskiej myśli politycznej po 1989 roku*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Radomski, G. (2018). Idea izby samorządowej jako istotnego elementu struktury organizacyjnej państwa w polskiej myśli politycznej po 1989 roku. *e-Politikon*, 26, 8–32.
- Radomski, G. (2020). Strategie rozwoju samorządności we współczesnej polskiej myśli politycznej. W J. Laskowska, & A. Lutrzykowski. *Problemy strategii rozwoju terytorialnego oraz rewitalizacji struktury społecznej*. Włocławek: Państwowa Uczelnia Zawodowa we Włocławku.
- Rzeczpospolita samorządowa. Program wyborczy ludowców na wybory samorządowe 2018 (2018, 15 listopada).
- Rzeczycki, M. (2018, 2 września). *Wyjście z wojny polsko-polskiej prowadzi przez reformę Senatu*. <https://klubjagiellonski.pl/2018/09/02/wyjscie-z-wojny-polsko-polskiej-prowadzi-przez-reforme-senatu/> (dostęp: 23.12.2023).
- Sanecka-Tyczyńska, J. (2018). *Racja stanu we współczesnej polskiej myśli politycznej. 2001–2015*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Sieć Obywatelska Watchdog (2023, 17 marca). *Samorząd w czasie pandemii*. <https://siecobywatelska.pl/samorzad-w-pandemii/> (dostęp: 23.06.2023).
- Sutowski, M. (2019, 21 stycznia). *Przyłączyć Polskę do Wolnego Miasta*. <https://krytykapolityczna.pl/kraj/przylaczyc-polske-do-wolnego-miasta/> (dostęp: 11.05.2021).
- Szczepaniak, K. (2012). Zastosowanie analizy treści w badaniach artykułów prasowych – refleksje metodologiczne. *Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica*, 42, 83–112.
- Sześciło, D. (Red.) (2019). *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Szymański, A. (2020). Podejście teoretyczne do badania demokratyzacji i autokratyzacji na poziomie lokalnym i regionalnym. *Polityka i Społeczeństwo*, 18(2), 57–74.

- Święcicki, Ł. (2019). Samorząd terytorialny w czasach kryzysu demokracji liberalnej. W Gmitruk, J., & Skoczek, T. (Red.), *Samorząd – kultura – Europa* (s. 57–70). Warszawa: Muzeum Niepodległości w Warszawie.
- Taleb, N.N. (2018). *Skin in the game. Hidden asymmetries in daily life*. New York: Penguin Random House.
- Trembicka, K. (2015). O potrzebie wykorzystania źródeł w politologicznych badaniach myśli politycznej. *Humanites and Social Sciences*, vol. 20, nr 22, 191–201. <http://dx.doi.org/10.7862/rz.2015.hss.29>
- Walecka, K. (2021). Przekraczając Rubikon – między kryzysem a upadkiem demokracji. W K. Walecka, & K. Wojtas (Red.). *Między demokracją liberalną a nieliberalną* (s. 37–50). Kraków: Ośrodek Myśli Politycznej.
- Wałachowski, J., & Kucharczyk, J. (2022, 31 grudnia). *Czy naprawdę chcemy, żeby samorzady przejęły władzę w Polsce*. <https://klubjagiellonski.pl/2022/12/31/czy-naprawde-chcemy-zeby-samorzady-przejely-wladze-w-polsce/> (dostęp: 10.05.2023).

#### Copyright and License



This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution – NoDerivs (CC BY- ND 4.0) License <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>